Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11696**

18. Wahlperiode 27.03.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Karin Binder, Katrin Kunert, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/11366 –

Anspruch und Wirklichkeit bei der Breitbandversorgung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Versorgung mit einem leistungsfähigen Breitbandanschluss ist für viele Privathaushalte in Deutschland die Voraussetzung für die verlässliche Nutzung von modernen Internetangeboten. Für die zunehmende Nutzung von Internetfernsehen und Streamingdienstleistungen (Filme, Serien, Podcasts) ist ein schneller Breitbandanschluss Voraussetzung. Zudem bündeln Telekommunikationsanbieter Festnetzanschlüsse und Internetdienstleistungen immer häufiger zu Produktpaketen (Telefonie, Mobilfunk, Internet, Streaming). Diese Angebote rechnen sich für die Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch nur, wenn durchgängig eine hohe Downloadgeschwindigkeit gewährleistet ist.

Wie die Bundesnetzagentur (BNetzA) belegt, halten die Anbieter die ausgewiesenen Breitbandleistungen jedoch meist nicht ein (Qualitätsstudie der BNetzA aus dem Jahr 2013). Oft wird nur die Hälfte der versprochenen Downloadgeschwindigkeit erreicht. Besonders in den ostdeutschen Bundesländern ist die Breitbandversorgung unterdurchschnittlich. Schlusslicht ist Sachsen-Anhalt, wo sich nicht einmal die Hälfte der Privathaushalte auf einen schnellen Internetzugang verlassen kann (vgl. chip.de vom 26. Oktober 2016: Kein schnelles Internet? Diese Bundesländer sind noch immer langsam). Verbraucherinnen und Verbrauchern werden immer wieder Produkte verkauft, bei denen die Anbieter die Leistungsvoraussetzung im konkreten Fall nicht garantieren können. Irreführende Angebote und Werbeaussagen täuschen die Verbraucherinnen und Verbraucher über die tatsächliche Leistungsfähigkeit hinweg. Die allgemeinen Geschäftsbedingungen sind für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht selten bewusst nur schwer verständlich gefasst. Zudem drosseln einzelne Anbieter die Downloadgeschwindigkeit zeitweise gezielt zu Lasten einzelner Kundinnen und Kunden.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher haben kaum eine Möglichkeit, die tatsächliche Breitbandgeschwindigkeit mit angemessenem Aufwand laufend zu prüfen. Der Rechtsweg ist nach den Erfahrungen der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) langwierig und teuer.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 23. März 2017 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wie stellt sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Unterschied zwischen der vereinbarten bzw. beworbenen maximalen Datenübertragungsrate und der tatsächlich gelieferten Übertragungsrate nach aktuellem Stand bundesweit und in den einzelnen Bundesländern prozentual dar?

2. Welche Verbesserungen hat es diesbezüglich seit der Qualitätsstudie der Bundesnetzagentur im Jahr 2013 nach aktuellem Stand gegeben?

Die Fragen 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesnetzagentur hat im September 2015 die Breitbandmessung gestartet. Mit der Breitbandmessung haben Verbraucherinnen und Verbraucher die Möglichkeit, die Datenübertragungsrate ihres Breitbandanschlusses zu überprüfen.

Die Veröffentlichung der Ergebnisse des ersten Betriebsjahres wird durch die Bundesnetzagentur für Ende März 2017 vorbereitet. Bestandteil des diesbezüglichen Berichtes wird auch ein Vergleich der Ergebnisse mit den beiden Studien aus den Jahren 2012 und 2013 sein.

3. Wie stellt sich der Wert zwischen der beworbenen und tatsächlichen Downloadgeschwindigkeit in Deutschland im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten dar?

Eine Übersicht hierzu findet sich in einer Studie der Europäischen Kommission zur Qualität von Breitbanddiensten in der EU aus dem Jahre 2014 (EU-Kommission, „Quality of Broadband Services in the EU“, Oktober 2014, Kapitel F.2), dies getrennt nach den Technologien xDSL, FTTx und Kabel.

4. Wie viele Bürgerinnen und Bürger haben sich in den Jahren von 2013 bis 2016 insgesamt zu Fragen und Problemen um das Thema Breitband- bzw. Internetanschluss an den Verbraucherservice der Bundesnetzagentur gewandt, und um welche Sachverhalte ging es dabei im Einzelnen?

5. Gibt es Daten dazu, bei welchen Technologien (Vectoring, FTTH) die Kundinnen und Kunden Minderleistungen hatten (wenn ja, bitte in absoluten Zahlen und nach Anbieter aufschlüsseln)?

Die Fragen 4 und 5 werden gemeinsam beantwortet.

Anfragen und Beschwerden rund um das Thema Breitband- bzw. Internetanschluss betreffen verschiedene Themenbereiche des Verbraucherservice. Insgesamt gingen z. B. 2015 im Telekommunikationsbereich ca. 178 000 Verbraucheranfragen und Beschwerden ein, insbesondere zu Vertragsrecht, Störungen, Grundversorgung, allgemeine Fragen zum Breitbandausbau, Netzzugang. 2016 hat sich diese Zahl voraussichtlich nochmals erhöht; vgl. auch die jeweils aktuellen Jahresberichte der Bundesnetzagentur. Eine gesonderte statistische Erfassung der Sachverhalte im Einzelnen erfolgt nicht.

6. Wie viele Beschwerden sind nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren von 2013 bis 2016 bei der Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation der Bundesnetzagentur wegen Nichteinhaltung vertraglich vereinbarter Leistungen durch die Telekom Deutschland GmbH eingegangen?

7. Auf welche anderen Anbieter fallen wie viele Beschwerden bezüglich zu niedriger Leistungen (bitte nach Anbietern in absoluten Zahlen aufschlüsseln)?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Im Wege der Schlichtung nach dem neuen § 47a TKG besteht die Möglichkeit, eine Verletzung der kundenschützenden Vorschriften aus § 43a Absatz 1 Nummer 2 TKG zur Einhaltung der vertraglich zugesicherten Vertragsinhalte zu schlichten. Unter diese Vorschrift des § 43a Absatz 1 Nummer 2 TKG fallen nicht nur Sachverhalte bei der Leistungsbereitstellung, sondern auch Störungen des Telefon- oder Internetanschlusses sowie jegliche Nichterbringung der im TK-Vertrag vereinbarten Leistungen. In den Jahren 2013 bis 2016 sind 626 zulässige Schlichtungsanträge mit dem Beschwerdegegenstand der Nichteinhaltung vertraglich vereinbarter Leistungen im Festnetzbereich bei der Verbraucherschlichtungsstelle eingegangen. Im Übrigen werden die Zahlen aus den Schlichtungsverfahren nicht nach den Anbietern differenziert veröffentlicht (vgl. auch § 34 VSBG i. V. m. § 4 Absatz 2 VSBInfoV).

8. In wie vielen Fällen in den Jahren von 2013 bis 2016 war nach Kenntnis der Bundesregierung die Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation der Bundesnetzagentur mit Fragen der Nichteinhaltung vertraglich vereinbarter Leistungen in Bezug auf die Bereitstellung eines Breitbandzugangs befasst, und welche Fälle waren das konkret (bitte detailliert nach Problem, Unternehmen, Gebietskörperschaft auflisten)?

9. Wie viele Schlichtungsverfahren hat es nach Kenntnis der Bundesregierung bezüglich der Bereitstellung eines Breitbandzugangs in den Jahren von 2013 bis 2016 gegeben?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Seit Dezember 2016 wird in der Statistik das Merkmal Nichteinhaltung vertraglich vereinbarter Leistungen in Bezug auf die Bereitstellung eines Breitbandzugangs erfasst. Die Auswertung hat bis jetzt folgende Zahlen ergeben:

Die Zahl der Schlichtungsanträge, die im Zeitraum Dezember 2016 bis März 2017 eine Rechtsverletzung nach § 43a Absatz 1 Nummer 2 TKG mit dem Hintergrund einer zu geringen Datenübertragungsrate zum Gegenstand hatten, betrug 30 Anträge verteilt auf mehrere Anbieter. Von den davon im betrachteten Zeitraum eingeleiteten 20 Verfahren konnten bis jetzt neun Vorgänge abgeschlossen werden. Davon konnte in allen Fällen eine gütliche Einigung erreicht werden. Insgesamt wurden 771 Schlichtungsverfahren im entsprechenden Zeitraum von Dezember 2016 bis März 2017 beantragt.

10. Inwieweit wurden Sanktionen bei Verstößen der Anbieter gegen vertragliche Zusicherungen über die Qualität des Internetzugangsdienstes, insbesondere in Bezug auf Abweichungen der tatsächlichen von der vereinbarten Bandbreite, Sanktionen erlassen?

Die Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation der Bundesnetzagentur kann im Rahmen ihres Handlungsspielraumes nach § 47a TKG gegenüber den Unternehmen keine Sanktionen verhängen.

11. In wie vielen Fällen wurde nach Kenntnis der Bundesregierung die vereinbarte Leistung nach einer Beschwerde zugesagt bzw. tatsächlich geliefert?

    In wie vielen Fällen wurden die Produkte den tatsächlichen Downloadbedingungen vor Ort zu Gunsten des Kunden angepasst bzw. geändert?

Im Rahmen der Schlichtung vorgeschlagene Lösungen basieren immer auf einem Kompromiss und sollen eine gütliche Einigung zwischen den Parteien bewirken. Sie sind nicht vollstreckbar. Soweit das Unternehmen den Teilnehmer aus dem

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vertrag entlässt oder ihm eine Tarifanpassung anbietet, geschieht dies als Einzelfalllösung auf Kulanzbasis. Darüber hinaus liegen der Bundesnetzagentur hierzu keine Daten vor.

12. Welche Konsequenzen haben die Bundesregierung und die Bundesnetzagentur aus den Ergebnissen der Qualitätsstudie von Breitbandzugängen aus dem Jahr 2013 gezogen?

    Welche konkreten Maßnahmen zur Einhaltung zugesagter bzw. beworbener Leistungen wurden getroffen?

    Ist es beabsichtigt, die Qualitätsstudien regelmäßig erneut durchzuführen?

    Wenn ja, in welchem Turnus?

    Wenn nein, warum nicht?

13. Welchen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung, um für die Verbraucherinnen und Verbraucher die jeweils zugesagte bzw. beworbene Datenübertragungsrate zu gewährleisten?

Die Fragen 12 und 13 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesnetzagentur hat in verschiedenen Studien Diskrepanzen zwischen der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsrate und der tatsächlich realisierten Datenübertragungsrate festgestellt. Aufgrund dessen wurden mit der TK-Transparenzverordnung sowie dem Messangebot der Bundesnetzagentur (www.breitbandmessung.de) Maßnahmen entwickelt, die dem Verbraucher eine verbesserte Transparenz der von ihm in Anspruch genommenen Telekommunikationsdienste bieten.

Die Ergebnisse der Breitbandmessung sollen jährlich in Form von Berichten veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung des ersten Berichtes ist für Ende März 2017 geplant (auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen). Bereits jetzt können sich Verbraucherinnen und Verbraucher über die im Juni 2016 im Rahmen der Breitbandmessung veröffentlichte Karte schnell und einfach darüber informieren, ob und ggf. welche Messergebnisse in ihrer Region erzielt worden sind.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (3. TKG-Änderungsgesetz) vorgelegt.

Durch das 3. TKG-Änderungsgesetz soll die Bundesnetzagentur zur Durchsetzung der Verordnung (EU) 2015/2120 mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet werden. So soll sie v. a. Bußgelder wegen bestimmter Verstöße gegen die o. g. Verordnung verhängen können (u. a. bei Verstößen gegen die Transparenzvorschriften sowie bei Zuwiderhandlungen gegen eine vollziehbare Anordnung der Bundesnetzagentur). Die Befugnisse im Verwaltungsverfahren sollen erweitert werden. Das Schlichtungsverfahren soll u. a. in Bezug auf die erhebliche, regelmäßig wiederkehrende oder kontinuierliche Abweichungen von den vertraglichen Geschwindigkeiten und anderen Dienstqualitätsparametern möglich sein.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

14. Hält die Bundesregierung die bisherigen bzw. geplanten Regelungen für ausreichend, damit Kundinnen und Kunden in jedem Fall ihren Anspruch auf Durchsetzung der zugesagten Leistungen beim Breitbandangebot gegenüber dem Anbieter auch mit zumutbaren Mitteln durchsetzen können?

Die Verordnung (EU) 2015/2120 gibt dem Verbraucher in Artikel 4 Absatz 4 eine Beweiserleichterung an die Hand. Sofern die rechtserheblichen Tatsachen durch einen von der nationalen Regulierungsbehörde zertifizierten Überwachungsmechanismus festgestellt wurden, gilt jede erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung zwischen der vertraglich vereinbarten und tatsächlichen Geschwindigkeit oder anderen Dienstqualitätsparametern für die Auslösung der Rechtsbehelfe, die dem Verbraucher nach nationalem Recht zustehen, als nicht vertragskonforme Leistung. Ein Überwachungsmechanismus, der von einer nationalen Regulierungsbehörde zur Verfügung gestellt wird, gilt als zertifizierter Überwachungsmechanismus (BEREC-Leitlinien, Rn. 161).

Entsprechend kann der Endnutzer eine nicht-vertragskonforme Leistung gegenüber seinem Anbieter und vor Gericht durch Messungen, die er über die Breitbandmessung der Bundesnetzagentur erzielt hat, nachweisen.

15. Hält die Bundesregierung die bisherige Praxis der Anbieter in den Werbeangaben, Leistungsbeschreibungen und insbesondere in den allgemeinen Geschäftsbedingungen für ausreichend bzw. angemessen, um Kundinnen und Kunden vor Irreführung und Täuschung zu schützen?

Die Bundesregierung hielt die bisherige Praxis der Anbieter in diesem Zusammenhang für nicht ausreichend und hat im Rahmen der TKG-Novelle 2012 die notwendigen Voraussetzungen zur Beseitigung von Transparenzdefiziten im Telekommunikationsendkundenmarkt geschaffen. Die auf dieser Grundlage von der Bundesnetzagentur durchgeführten Analysen der Endkundenvertragsinhalte haben gezeigt, dass die Anbieter gar keine oder nur wenig belastbare Aussagen zur realisierbaren Datenübertragungsrate machten. Eine Messstudie zur Dienstqualität breitbandiger Internetzugänge hat ergeben, dass es in dieser Hinsicht über alle Technologien, Produkte und Anbieter hinweg eine deutliche Diskrepanz gibt.

Daher sind Bundesregierung und Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis gelangt, mit der TK-Transparenzverordnung ein einheitliches und insbesondere verbindliches Regelungskonzept vorzulegen. Die vom Deutschen Bundestag ohne Änderung am 2. Dezember 2016 beschlossene TK-Transparenzverordnung der Bundesnetzagentur stärkt die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher und trägt zu einer Erhöhung der Transparenz bei Telefon- und Internetdienstleistungen bei. Die Verordnung tritt nunmehr am 1. Juni 2017 in Kraft.

16. Bis zu welchem Maß hält die Bundesregierung eine Abweichung nach unten von der angegebenen Downloadgeschwindigkeit für tolerierbar, und ab welcher Abweichung der zugesagten Leistung nach unten sind Verträge als sittenwidrig einzustufen (bitte Antwort begründen)?

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, die unbestimmten Rechtsbegriffe in Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 2015/2120 („erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit“) zu konkretisieren und sie für den Endnutzer handhabbar zu machen. Dadurch soll erreicht werden, dass der Endnutzer die Messergebnisse aus der Breitbandmessung leichter vor Gericht verwenden kann.

Hierzu soll nach der Veröffentlichung des Jahresberichts über die Breitbandmessung eine öffentliche Anhörung durchgeführt werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

17. Auf welche Art und Weise werden die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte bei der Ausgestaltung und dem Abschluss von Verträgen sowie deren Einhaltung in Bezug auf die Bereitstellung eines Breitbandzugangs informiert?

    Welche über die Internetseite der Bundesnetzagentur hinausgehenden Möglichkeiten der Information haben Bürgerinnen und Bürger diesbezüglich?

18. Wie wird sichergestellt, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern von Anbietern keine Internet- bzw. Breitbandprodukte bzw. Produktpakete verkauft werden, die mit der Netzleistung vor Ort nicht tatsächlich und vollständig nutzbar sind?

19. Inwieweit sind Telekommunikationsunternehmen verpflichtet, gegenüber den Kundinnen und Kunden Auskunft darüber zu geben, warum die vereinbarte Leistung nicht erbracht wird?

Die Fragen 17 bis 19 werden gemeinsam beantwortet.

Mit der Verpflichtung der Anbieter gemäß TK-Transparenzverordnung ein „Produktinformationsblatt“ zu veröffentlichen, wird der Verbraucher in die Lage versetzt, sich vor Vertragsabschluss über wesentliche Vertragsbedingungen zu unterrichten. „Auf einen Blick“ sollen die wichtigen, für den potenziellen Kunden wesentlichen Vertragsbedingungen erkennbar sein: Vertragslaufzeiten, Voraussetzungen für die Verlängerung und Beendigung des Vertrages, das monatlich zu entrichtende Entgelt, die Datenübertragungsrate u. v. m.

Mit der TK-Transparenzverordnung erhält der Endnutzer zudem einen Rechtsanspruch auf Information zur aktuellen Datenübertragungsrate seines Mobilfunk- bzw. Festnetzanschlusses. Mit den verordnungsrechtlichen Vorgaben werden die Anbieter verpflichtet, dem Verbraucher im Zusammenhang und damit „auf einen Blick“ die vertraglich vereinbarte minimale und maximale Datenübertragungsrate und die tatsächlich gemessene Datenübertragungsrate darzustellen. Die Messergebnisse müssen speicherbar sein und im Online-Kundencenter hinterlegt werden können. So kann der Verbraucher ohne größeren Aufwand mehrere Messungen durchführen und etwaige Abweichungen zwischen tatsächlicher und vertraglich vereinbarter Datenübertragungsrate gegenüber seinem Anbieter kommunizieren.

Der Endnutzer hat damit die Möglichkeit, die Einhaltung vertraglich zugesagter Bandbreiten zu überprüfen und auch zu dokumentieren, um damit ggf. leichter als bisher Leistungsmängel zu beanstanden. Im Übrigen obliegt es den Zivilgerichten, verbindlich über die Folgen einer nicht hinreichend erbrachten Leistung zu entscheiden (Leistungsstörungsrecht).

20. Wenn es laut der Zielstellung der Bundesregierung bis 2018 eine flächendeckende Versorgung mit Breitband mit Übertragungsgeschwindigkeiten von mindestens 50 Mbit/s geben soll, inwieweit macht es dann Sinn, dass Telekommunikationsunternehmen Verträge mit weniger als 50 Mbit/s anbieten, die in das Jahr 2018 hinein und darüber hinaus gültig sind?

21. Inwieweit müssen sich Telekommunikationsunternehmen ab 2018 daran halten, eine Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s vertraglich sicherzustellen?

    Wie wird die Bundesregierung diese Vorgabe gegenüber den Anbietern durchsetzen und gegebenenfalls sanktionieren?

Die Fragen 20 und 21 werden gemeinsam beantwortet.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Die Bundesregierung strebt eine flächendeckende Verfügbarkeit von Anschlüssen an, die mindestens 50 Mbit/s im Downstream bereitstellen. Dies ist unabhängig von den im Wettbewerb entstehenden Endverbraucherprodukten zu sehen. Eine Verpflichtung zum Angebot eines Produktes mit einer zuverlässigen Übertragungsrate besteht lediglich im Förderfall und wird hier durch die jeweilige Bewilligungsbehörde sichergestellt.

22. Wenn das Ziel der kompletten Flächenabdeckung für 50 Mbit/s verfehlt wird, hält es die Bundesregierung dann nicht wenigstens für notwendig, dass eine Leitungsuntergrenze geschaffen wird, damit abgehangene Regionen nicht im absoluten digitalen Niemandsland verlorengehen?

    Welche Geschwindigkeit sieht die Bundesregierung als rote Linie an, die nicht unterschritten werden darf (Angabe in Mbit/s; bitte begründen)?

23. Wie definiert die Bundesregierung die „flächendeckende Versorgung“ von Breitband mit Übertragungsgeschwindigkeiten von mindestens 50 Mbit/s, und welche Ausnahmen sind davon vorgesehen?

Die Fragen 22 und 23 werden gemeinsam beantwortet.

Die Zielstellung der Bundesregierung berücksichtigt bereits eine Untergrenze: bis 2018 soll eine flächendeckende Versorgung mit mindestens 50 Mbit/s im Downstream verwirklicht werden.

24. Welche Kriterien für Ausschreibungen der erforderlichen Leistungen gibt es, wie wird die Einhaltung dieser Kriterien kontrolliert, und inwieweit müssen sich Ausschreibungen an der Zielstellung von mindestens 50 Mbit/s orientieren?

Die Kriterien und Zielstellungen für die Ausschreibungen der erforderlichen Leistungen ergeben sich aus der Rahmenregelung für Next Generation Access-Netze, der Förderrichtlinie des Bundes, dem Zuwendungsbescheid sowie aus den jeweils relevanten Vergaberichtlinien. Die Einhaltung der Kriterien wird durch die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung kontrolliert (anhand der Planungen und vor Ort durch geeignete Messverfahren).

25. Unter welchen Bedingungen können Gebietskörperschaften Leistungen ausschreiben, die unter der von der Bundesregierung angegebenen Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s liegen?

Im Rahmen des Breitbandförderprogramms der Bundesregierung werden Fördermittel nur für diejenigen Anschlüsse im Projektgebiet gewährt, die nach dem Ausbau mindestens 50 Mbit/s im Downstream erreichen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333